

# LES ACTIVITÉS POLITIQUES DE JOSEPH PAUL-BONCOUR DE 1932 À 1936

PAR

COLIN VIDAL

*maître ès lettres*

---

## INTRODUCTION

Le choix d'un cadre chronologique aussi restreint que cinq années pour aborder l'étude d'une personnalité telle que Joseph Paul-Boncour, d'une longévité assez exceptionnelle (1873-1972) et présente dans la vie publique française depuis l'affaire Dreyfus, peut paraître relever de la gageure. Mais la période considérée constitue sans aucun doute le point culminant d'une carrière parlementaire et ministérielle de tout premier plan quant aux responsabilités exercées, en politique étrangère notamment, pendant les années 1932-1933 et encore au premier semestre de 1936.

Le rôle de Paul-Boncour n'en a pas moins été très largement éclipsé, dans l'historiographie comme dans la mémoire collective, par les deux figures de Léon Blum et d'Édouard Herriot, ses contemporains, qui ont présidé parallèlement aux destinées des deux grands partis politiques du temps, la SFIO et les radicaux valaisiens.

Paul-Boncour, orateur parlementaire de premier plan, n'a manifestement pas toutes les qualités d'un homme de parti, ce qui l'empêchera toujours de faire prévaloir ses vues, tant à la SFIO dans les années vingt qu'au sein de l'Union socialiste républicaine (USR) à compter de 1935. Et ce handicap n'a sans doute pas compté pour rien non plus dans l'insuccès répété de ses efforts ministériels, contraint qu'il a été de composer en permanence avec une opinion ou des collègues majoritairement hostiles, ce qui lui a permis dans ses mémoires de camper un personnage de nouvelle Cassandre pour la postérité.

Les années 1932-1936 sont exceptionnellement troublées : sur la scène internationale, le rideau tombe alors définitivement sur les deux premiers actes diplo-



matiques de l'après-guerre, Versailles et Locarno, avec les dernières grandes conférences internationales (sur les réparations et le désarmement) dont le climat tendu prélude à l'atmosphère de peur qui va s'instaurer progressivement après l'avènement d'Hitler au pouvoir outre-Rhin.

La politique française, bientôt privée de ses deux maîtres à penser de la décennie précédente, Briand et Poincaré, alors que le pays est ébranlé dans sa prospérité et sa sécurité, entre à son tour dans la zone des tempêtes : les déchirements et, pour finir, la faillite de la majorité parlementaire du cartel, issue des urnes en mai 1932, débouchent sur les événements du 6 février 1934 et sur la plus grave crise institutionnelle qu'ait connue le régime. La recomposition du paysage politique qui s'ensuit alors à gauche s'opère sur une ligne de défense républicaine propre à fédérer les énergies, mais peu faite pour dissiper les équivoques que fait planer la montée des périls extérieurs, comme l'illustrent bien les prises de position souvent pleines d'ambiguïté de Paul-Boncour.

---

## SOURCES

Les papiers Paul-Boncour déposés aux Archives nationales sont à compléter par le fonds homonyme déposé aux Archives du ministère des Affaires étrangères par le neveu et collaborateur du ministre, intéressant essentiellement le rôle de ce dernier à Genève en 1932. Pour la période considérée, le fonds des Archives nationales est assez hétérogène : les coupures de presse relatives aux activités de Paul-Boncour comme ministre et parlementaire l'emportent quantitativement ; s'y ajoutent les versions manuscrites et dactylographiées de ses discours, des documents de travail utilisés dans l'exercice de ses fonctions (rapports, procès-verbaux de séances, textes préparatoires, brochures dédiées par leur auteur à son intention...) et, source qualitativement la plus riche, des fragments de correspondance, concernant surtout la vie politique du Loir-et-Cher au rythme des consultations électorales.

À côté des fonds « institutionnels », touchant aux activités genevoises de Paul-Boncour délégué de la France auprès du Conseil de la Société des nations, puis ministre des Affaires étrangères, conservés dans la série SDN au Quai d'Orsay, dans laquelle l'identification des auteurs des documents ne manque pas de poser fréquemment problème, force est de recourir à d'autres fonds d'archives privées pour mieux cerner le rôle de Paul-Boncour.

Particulièrement intéressants sont les fonds Weygand à Vincennes. Herriot, Avenol ou Massigli aux Affaires étrangères ; d'autres se révèlent plus décevants, car essentiellement constitués de documents officiels disponibles par ailleurs (fonds Jouvenel au Quai d'Orsay, Flandin à la Bibliothèque nationale).

Dans le domaine de la politique intérieure française, les fonds de la préfecture de police ou de la sous-série F<sup>7</sup> des Archives nationales sont pratiquement muets, tant sur l'individu que sur l'USR ensuite. Le fonds Léon Blum de la Fondation nationale des sciences politiques, les papiers Ramadier déposés aux Archives départementales de l'Aveyron se révèlent riches d'indications éparses sur la mouvance néo-socialiste, l'USR et le rôle de Paul-Boncour en son sein. Enfin les

papiers Clémendot déposés à l'Institut d'histoire du syndicalisme de l'université de Paris I donnent une ouverture intéressante sur la perception des événements politiques au niveau de la « base » militante du mouvement. Cependant, les lacunes malgré tout énormes de cette documentation ont rendu nécessaire un dépouillement systématique des divers organes de presse parisiens de la mouvance « néo ».

---

## PREMIÈRE PARTIE

1931-1932 ; L'ANNÉE DES TRAHISONS ?

---

### CHAPITRE PREMIER

#### ANNÉES DE JEUNESSE ET DE MILITANTISME SOCIALISTE

Si le cadre chronologique de la xv<sup>e</sup> législature de la III<sup>e</sup> République se trouve correspondre à la phase la plus spectaculaire de la vie politique de Paul-Boncour, ce n'est pas simplement l'effet du hasard, mais bien l'aboutissement d'un parcours politique parfaitement maîtrisé par son auteur et pour lequel, en conséquence, les bornes législatives sont autant de repères commodes.

Ainsi le scrutin général du printemps 1914 qui voit le premier, et unique, échec électoral du jeune député sortant du Loir-et-Cher clôt-il pour lui l'ère des apprentissages, au terme d'un parcours modèle dans la course aux honneurs républicains.

Mobilisé à la déclaration de guerre comme officier d'état-major, sur le front de 1914 à 1918, le commandant Paul-Boncour adhère en 1916 à la SFIO, saluant ainsi la conversion du socialisme à l'idée de défense nationale, question de principe qui l'avait jusqu'alors tenu à l'écart du parti, malgré son admiration pour Jaurès.

Élu tête de liste dans le second secteur de la Seine en novembre 1919, il ne parvient pas à s'imposer, après le départ d'Albert Thomas pour Genève, comme le leader d'un parti que la scission de décembre 1920 éloigne, semble-t-il définitivement, du pouvoir et du réformisme ministériel que lui-même préconise.

Il déploie alors ses talents dans différents domaines : éphémère directeur de *Floréal* (1920-1923), parlementaire actif, écouté de tout l'hémicycle sur les questions de politique étrangère et de défense nationale, il est coopté dans la délégation française à l'Assemblée de la Société des nations après la victoire électorale du Cartel en 1924. Élu, à la Chambre, président de la commission des Affaires étrangères (1928), il y est reconduit jusqu'à son élection au Sénat à l'automne 1931.

Resté parallèlement à la tête de son cabinet d'avocat, et s'assurant ainsi une aisance matérielle gage de totale indépendance politique, Paul-Boncour, même après avoir repris en 1924 le siège législatif d'Albert Thomas dans le Tarn, ne

poursuivra pas de carrière politique d'élu local dans le sens d'un socialisme municipal réalisateur, comme celui de son camarade de parti et voisin aveyronnais Ramadier à Decazeville, ou de gestionnaire des intérêts départementaux, comme son ami de jeunesse Henry de Jouvenel, président du Conseil général de la Corrèze.

## CHAPITRE II

### L'ARRIVÉE AUX AFFAIRES

Le congrès SFIO de Tours du printemps 1931, rompant avec toute politique de défense nationale en régime capitaliste, offre à Paul-Boncour le prétexte idéal pour se libérer de la discipline du parti, à quelques mois d'échéances déterminantes pour l'avenir du pays et le sien propre : le scrutin législatif du printemps 1932 et la conférence internationale pour la limitation des armements, qui doit s'ouvrir en février 1932.

Ayant eu l'élégance de remettre son mandat de député à ses électeurs du Tarn, Paul-Boncour met donc à profit le décès d'un sénateur du Loir-et-Cher pour se faire plébisciter par l'ensemble des républicains de son département d'origine, alors qu'il n'est pas officiellement candidat. Sénateur non inscrit, il est dorénavant disponible pour mettre son expérience genevoise au service du pays : la retraite politique de Briand, « débarqué » au début de janvier par Laval, lui vaut de prendre place au second rang de la délégation française sur les bords du lac Léman, juste derrière le ministre de la Guerre et bientôt président du Conseil, André Tardieu. La disparition du « pèlerin de la paix » le consacre définitivement dans ce rôle d'expert du désarmement, désormais nanti du titre de délégué permanent de la France auprès du Conseil de la SDN, fonction suffisamment accaparante pour lui éviter d'avoir à prendre parti dans la joute électorale du mois de mai.

Le verdict des urnes tombé et Herriot promu chef d'une majorité parlementaire aux contours assez incertains, c'est tout naturellement que Paul-Boncour se retrouve ministre de la Guerre, tout en continuant d'assurer à Genève une permanence que la détérioration du climat international rend plus que jamais nécessaire (agression japonaise en Mandchourie, à l'automne de 1931).

Parallèlement, sur le dossier du désarmement, le ministre de la Guerre se voit prisonnier d'un état-major qui avait fait largement prévaloir ses vues lors de la phase préparatoire et sous le ministériat de Tardieu, et dont les exigences s'opposent aux desseins des partenaires anglo-saxons de la France, soucieux d'aboutir à de substantielles réductions d'armements et très enclins à cautionner l'exigence des Allemands de se voir en ce domaine traités sur un pied d'égalité par les autres puissances.

Suspect de trahison de l'idéal sociétaire et de la cause de la paix par le désarmement aux yeux de ses amis socialistes et même de l'aile gauche radicale, Paul-Boncour s'efforce au début de l'automne de retourner une conjoncture diplomatique de plus en plus défavorable à la France, en déposant sur la table de la Conférence un plan de sécurité et de désarmement à géométrie variable en fonction de la position géographique des États signataires par rapport à l'Europe. Mais cette initiative, âprement discutée à Paris tant par les militaires que par les politiques avant sa mise au point définitive, se trouve de fait dépassée lors de sa

communication en novembre à Genève, où Herriot et Paul-Boncour doivent le 10 décembre entériner, par une formule lourde d'équivoques, la reconnaissance de principe au Reich de l'égalité des droits dans le domaine des armements.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### 1933 OU L'ÉPREUVE DU POUVOIR

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL POUR PRENDRE DATE

Sur ces entrefaites, la chute du gouvernement sur une autre question de politique étrangère (le refus par la Chambre du règlement des dettes de guerre aux États-Unis après la suspension par l'Allemagne du paiement des réparations) vaut à Paul-Boncour d'accéder à la présidence du Conseil, le 18 décembre. Mais c'est pour s'y trouver confronté au nœud des contradictions de la majorité du Cartel issue des urnes au printemps précédent. Déjà divisés par des nuances plus que significatives en politique étrangère, radicaux et socialistes se révèlent surtout irréconciliables dans le domaine de la politique budgétaire gouvernementale.

Paul-Boncour, ayant affirmé sa parfaite continuité de pensée vis-à-vis de son prédécesseur, sollicite en vain et, semble-t-il, sans grande conviction, la participation des socialistes au gouvernement. Mais, ayant essuyé un refus, n'en tire pas les conséquences et va payer le prix de son relatif isolement politique. La commission des Finances de la Chambre, numériquement dominée par la SFIO et les valoisiens, va opposer au projet de budget rigoureusement équilibré du ministre des Finances, le modéré Henry Chéron, un contre-projet socialiste d'inspiration toute différente.

Après un vain essai de concertation avec les syndicats de la fonction publique auxquels il propose, en échange de leur collaboration, la consécration d'une reconnaissance légale, le sénateur du Loir-et-Cher se résigne à démissionner, posant ainsi implicitement sa candidature pour un éventuel retour au pouvoir et, dans l'immédiat, pour son maintien au Quai d'Orsay.

## CHAPITRE II

## AUX AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Effectivement maintenu dans ses fonctions par Daladier, Paul-Boncour se trouve plongé au cœur des tempêtes diplomatiques qui se lèvent alors. Inquiétante pour la sécurité française se révèle être la dérive des débats à la conférence du désarmement au gré des surenchères allemandes. Le plan français de l'automne 1932 définitivement enterré, Paris a perdu toute marge de manœuvre dans le concert international et se voit réduit à la défensive face aux initiatives diplomatiques britanniques (plan Mc Donald de désarmement) ou italienne (projet musolinien de Pacte à quatre).

Fruit indirect d'une manœuvre de rapprochement des « sœurs latines » dont Paul-Boncour s'est décidé à prendre l'initiative, ce dernier texte va être négocié par le Duce à Rome avec l'ambassadeur de France, le sénateur Henry de Jouvenel, et à Paris avec un Quai d'Orsay et un ministre tout d'abord effrayés de la teneur explosive du projet italien pour les alliés français de la Petite Entente. Mais Paul-Boncour, une fois converti à la nécessité de négocier sur ces bases pour débayer la voie d'un règlement des questions bilatérales pendantes, se trouve lui-même exposé à des attaques redoublées tant sur le plan parlementaire que gouvernemental. Il parvient à faire entériner par Rome, anxieux d'aboutir, un texte relativement anodin : victoire diplomatique donc, mais victoire à la Pyrrhus, vu la précarité de la situation politique de Paul-Boncour, dénoncé comme esclave de Genève et prêt à tous les abandons, par opposition à l'énergie prêtée au chef du gouvernement.

En réalité, l'axe SDN de la politique de Paul-Boncour ne l'empêche pas de procéder à une réforme limitée de l'organisation du Quai d'Orsay et surtout, au printemps, à un vaste mouvement diplomatique. Comme Herriot cependant, il n'en reste pas moins prisonnier de l'hypothèque britannique et, au-delà, américaine, qui pèse sur toute la diplomatie française : à la recherche d'une collaboration confiante face à l'Allemagne, Paris va jusqu'à sacrifier le traditionnel tryptique « sécurité-arbitrage-désarmement », pour placer au premier plan l'exigence d'un contrôle que l'accélération du réarmement clandestin outre-Rhin invite Anglo-Saxons et Italiens à envisager favorablement, renvoyant ainsi à plus tard la phase de réalisation pratique de l'égalité des droits. Berlin, refusant tout ajournement lors de la reprise des négociations début octobre à Genève, décide de quitter brutalement la conférence et la SDN, ruinant ainsi tous les efforts de Paul-Boncour pour constituer un front commun face au Reich et mettant en échec sa stratégie genevoise. Aussi une seconde ligne diplomatique s'affirme-t-elle à l'intérieur du gouvernement : c'est celle du dialogue direct franco-allemand, défendue par Daladier, redevenu, après sa chute fin octobre, simple ministre de la Guerre dans les cabinets Sarraut et Chautemps.

Cette orientation rencontre l'hostilité résolue de Paul-Boncour qui, pour se maintenir au Quai d'Orsay, retrouve alors le soutien de tout le camp socialiste par ailleurs divisé, mais uni derrière la ligne ministérielle de coopération internationale pour le désarmement et la sécurité dans le cadre de la SDN.

Mais il convient de noter les efforts poursuivis parallèlement par Paul-Boncour tant du côté soviétique, où l'on est particulièrement inquiet des tendances du nouveau régime allemand et du rapprochement germano-polonais, que du côté

italien où les négociations sur le contentieux en matière de constructions navales achoppent néanmoins.

Le scandale Stavisky, qui provoque la démission du gouvernement Chautemps fin janvier 1933, marque la fin de l'ère Paul-Boncour au Quai d'Orsay d'où, à peine installé, Daladier se voit à son tour délogé par l'émeute du 6 février, événement qui marque le tournant de la législature sur le plan intérieur.

---

### TROISIÈME PARTIE

#### DU 6 FÉVRIER AU FRONT POPULAIRE : ESSAI DE RECOMPOSITION AU CENTRE GAUCHE

Paul-Boncour, dont la politique extérieure ne manque pas d'être mise en cause par les voies officieuses les plus autorisées de la nouvelle majorité d'Union nationale, et qui de surcroît a participé au maintien de l'ordre le 6 février comme ministre de la Guerre du cabinet Daladier, se trouve rejeté dans une discrète opposition, partageant son temps entre son cabinet d'avocat et ses concitoyens du Loir-et-Cher.

Le paysage politique à gauche est en pleine recomposition. Représentés au sein du gouvernement par leur leader Édouard Herriot notamment, les radicaux n'en n'ont pas moins perdu le pouvoir à la moitié de la législature, comme huit ans plus tôt. Les socialistes SFIO, consignataires du bilan de faillite gouvernementale de la majorité électorale, se sont séparés au cours de l'été 1933 de la fraction de leur aile droite parlementaire la plus turbulente qui fonde, en novembre suivant, le Parti socialiste de France-Union Jean Jaurès.

La tentative gouvernementale n'étant jamais bien loin chez les leaders de ce dernier mouvement, Paul-Boncour, qui ne dédaigne pas de son côté de faire référence aux thèmes de régénération de la vie politique par le mouvement combattant et les forces syndicales, ne désespère pas, grâce à ses amitiés chez les « renaudéliens », de patronner une manœuvre parlementaire de rapprochement du groupe néo avec d'autres dissidents plus anciens, les socialistes français et les républicains socialistes. Mais les divergences doctrinales sont nombreuses et, là encore, divisent moins les formations que les individus. Si les néos tentent de créer autour de leur Comité du plan une mystique pour un rassemblement politique susceptible de relayer les efforts en ce sens de la CGT sur le plan syndical, la dévaluation de plus en plus préconisée par certains est loin d'être admise par tous ; surtout, l'évolution des événements va susciter deux lignes de clivage essentielles à l'intérieur de cette nébuleuse de personnalités : d'une part, la situation internationale, d'autre part, sur le plan intérieur, la question du ralliement au Front populaire, différée chez les néos tout l'été 1935 par un Déat plus que réticent, et finalement ratifiée à l'automne sous la poussée de la base militante et dans la perspective d'un changement de ministère.

Le moindre des paradoxes n'est pas d'ailleurs de voir simultanément portés au pouvoir dans le cabinet Albert Sarraut les deux principaux leaders de l'USR, Déat et Paul-Boncour, que sur le fond tout semble séparer en politique étrangère.

Peut-on alors encore parler de parcours sans faute pour le sénateur du Loir-et-Cher à l'occasion d'un retour au pouvoir que l'on pourrait croire ardemment désiré ? Il s'en faut de beaucoup, car la combinaison gouvernementale dont l'USR se trouve être partie n'offre guère de cohésion et, partant, n'autorise à prendre aucune des mesures que les néos appelaient de leurs vœux. Pour sa part, Paul-Boncour s'est trouvé relégué dans l'emploi honorifique de ministre d'État chargé des relations avec la SDN ; il semble avoir pressenti le risque pour l'USR, privée de ses deux chefs les plus prestigieux, d'aller à la bataille électorale très amoindrie et victime de l'usure d'un pouvoir condamné à l'inaction, ce qui se vérifie largement les 27 avril et 3 mai.

---

#### QUATRIÈME PARTIE

#### LE CABINET SARRAUT, OU L'EFFONDREMENT DU SYSTÈME FRANÇAIS DE SÉCURITÉ COLLECTIVE

Le droit de regard dont dispose en quelque sorte Paul Boncour sur un Quai d'Orsay occupé par le leader de l'Alliance démocratique, Pierre-Étienne Flandin, ne saurait le satisfaire complètement. Car, lavé des accusations portées contre sa politique de 1933 par l'oubli et l'abandon par Laval et Flandin de la ligne diplomatique de Barthou, le sénateur du Loir-et-Cher a soigneusement préparé sa rentrée sur la scène internationale : une intervention remarquée à la tribune du Sénat, lors des débats de mars 1935 sur le retour à un service militaire de deux ans, suivie, un mois plus tard, d'un voyage triomphal en Roumanie et en Yougoslavie, enfin une participation active aux travaux de la commission des Affaires étrangères de la haute assemblée suffisent à l'imposer à l'attention de Laval, en septembre 1935, pour meubler de personnalités donnant toutes garanties de loyalisme aux institutions genevoises la délégation française à l'Assemblée de la SDN, aux côtés d'Herriot et Georges Bonnet. Leur présence vaut-elle pour autant approbation tacite de la ligne politique du président du Conseil dans l'affaire éthiopienne ? Quoique ses silences soient moins éloquents que ceux d'Herriot, il semble bien qu'il n'en soit pas non plus question en ce qui concerne Paul-Boncour.

Rentré au gouvernement, mais privé de tout pouvoir décisionnel direct, la remilitarisation de la zone rhénane par le Reich, le 7 mars, va-t-elle enfin lui offrir l'occasion de faire prévaloir une ligne de fermeté ? Partie prenante des consultations restreintes à la présidence du Conseil qui suivent l'entrée des troupes allemandes, il semble, devant les arguments opposés par l'état-major à toute perspective de riposte militaire, se ranger assez vite au point de vue de Flandin et va s'employer à ses côtés à Londres à négocier une réassurance britannique des frontières franco-belges. Négociation difficile, sur laquelle pèse aussi l'hypothèque de l'attitude italienne, conditionnée par le dénouement rapide de la guerre éthiopienne. Et, appelé à plusieurs reprises à représenter la France à Genève au sein des instances chargées du suivi de la crise abyssine, Paul-Boncour dispose d'une marge de manœuvre trop réduite pour faire prévaloir une solution négociée avant l'effondrement militaire de l'empire du Négus, début mai. Aussi, conscient de l'urgence des



décisions à prendre pour empêcher le rapprochement italo-allemand et éviter la désagrégation complète de la SDN, presse-t-il, alors que l'indisponibilité de Flandin lui fait assurer l'intérim au Quai d'Orsay, Albert Sarraut et Léon Blum de hâter le processus de passation des pouvoirs, mais en vain.

---

## CONCLUSION

L'absence du sénateur du Loir-et-Cher du gouvernement Blum constitué début juin 1936 consacre-t-elle donc l'échec ministériel d'une personnalité-symbole d'une phase politique dépassée ?

Par-delà ses causes immédiates (un désaccord fondamental avec le nouveau président du Conseil sur la conduite à adopter vis-à-vis de Rome l'empêche de briguer le Quai d'Orsay), cet effacement illustre sans doute l'échec d'une démarche politique profondément individualiste, au sortir d'une législature dont les contradictions initiales, bien perçues par l'intéressé, l'ont condamné à une errance perpétuelle entre les groupes et les personnalités d'une majorité de gauche par trop hétérogène pour pouvoir s'entendre sur des objectifs positifs communs. Et le moindre des paradoxes n'est pas de voir les conceptions de Paul-Boncour triompher sans lui avec l'avènement au pouvoir d'un Front populaire appelé à réaliser ses conceptions de réformisme gouvernemental.

Mais, sur le plan international, après les prémices de la crise d'Extrême-Orient trois ans plus tôt, le conflit abyssin consacre l'effondrement du système de sécurité collective dans le cadre d'une SDN dont Paul-Boncour s'était fait dès les années vingt, dans l'ombre de Briand, et encore tout au long de son mandat ministériel de 1933, un des prophètes les plus inspirés, et cela non sans que sa responsabilité ne soit impliquée dans la gestion au jour le jour de ces deux crises diplomatiques. Impuissance similaire à celle à laquelle le condamne le pacifisme profond de l'opinion française face à la montée des périls du côté de l'Allemagne, quelle qu'ait pu être chez lui la tentation de s'engager dans une ligne de fermeté à l'encontre de Berlin.

---

